ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XL, 24 SECTIO G 1993

Instytut Prawa Karnego UMCS
Zakład Prawa Karnego i Kryminologii

Jerzy SZUMSKI

Ewolucja kary aresztu w polskim prawie o wykroczeniach

Evolution of the Penalty of Arrest in the Polish Petty Offences Code

1. W wykonaniu postanowienia Konstytucji marcowej rozporządzenie o postępowaniu karno-administracyjnym z 1928 r. przyjmowało zasadę, iż w sprawach o wykroczenia orzekają sądy, powierzając równocześnie niemal w całości orzecznictwo w tych sprawach organom administracji, które miały je pełnić zastępczo, jako że zapadłe rozstrzygnięcia podlegały kontroli sądowej[1].

Przed omówieniem ówczesnych przepisów dotyczących kary aresztu należy z naciskiem podkreślić, iż w początkowym okresie prac nad kodyfikacją materialnego prawa o wykroczeniach reprezentowano stanowisko zgodnie z którym kara pozbawienia wolności nie może być zaliczana do kar administracyjnych i wszystkie zagrożone nią czyny winny zostać włączone do kodeksu karnego[2].

Postulat ten jednak nie został zrealizowany, gdyż wydane w 1932 r. prawo o wykroczeniach[3] przewidywało karę aresztu w wymiarze od 1 dnia do 3 miesięcy, przy czym zawsze figurowała ona w sankcjach alternatywnie z grzywną. Ustawa dawała w takich sytuacjach wyraźny prymat represji ekonomicznej stanowiąc, iż areszt wymierza się tylko wtedy, gdy skazanie na grzywnę „nie byłoby celowe". Jeżeli natomiast wykroczenie było zagrożone wyłącznie aresztem, można było w przypadkach „zasługujących na szczególne uwzględnienie" zastosować instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary, pozwalającą na wymierzenie grzywny zamiast aresztu.

Obowiązujące wówczas przepisy w przypadku orzeczenia analizowanej kary na okres poniżej 7 dni stwarzały możliwość wykonania jej w formie aresztu do-

---

[1] Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 marca 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz. U. nr 38, poz. 356). Szerzej na ten temat por. J. Skupiński: *Model polskiego prawa o wykroczeniach*, Ossolineum 1974, s. 80 i n.

[2] E. S. Rappaport: *Przedmowa do projektu wstępnego ustawy o wykroczeniach*, [w:] *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*, Sekcja Prawa Karnego, t. IV, z. 4, s. 4.

[3] Rozporządzenie Prezydenta RP z 11 lipca 1932 r. prawo o wykroczeniach (Dz. U. nr 60, poz. 572).

mowego[4]. Polegał on na tym, że „skazanemu nie wolno było opuszczać swego mieszkania ani przyjmować odwiedzin bez zezwolenia właściwej władzy". Jakkolwiek, w sensie formalnym, areszt domowy był sposobem wykonania kary to jednak *de facto* należy go traktować jako środek karny odrębny rodzajowo od tradycyjnie rozumianej kary pozbawienia wolności, prowadzącej do osadzenia w więzieniu, a więc nieporównanie mniej dolegliwy dla skazanego.

Informacje statystyczne na temat polityki karania sprawców wykroczeń w okresie międzywojennym są nader ograniczone, gdyż dotyczą jedynie lat 1935-1938. Wynika z nich, że karę aresztu stosowano wobec ok. 7% skazanych, przy czym w ok. 80-85% przypadków jej wymiar nie przekraczał 7 dni[5]. Nie dysponujemy, niestety, żadnymi materiałami pozwalającymi odpowiedzieć na pytanie, czy w praktyce wykorzystywano instytucję aresztu domowego. Uzasadniona wydaje się jednak hipoteza, że środek ten musiał znajdować jakieś zastosowanie, niezależnie od osadzania ukaranych za wykroczenia w egzystujących wówczas aresztach miejskich i gminnych, których również nie można utożsamiać z tradycyjnymi więzieniami. Liczby sprawców wykroczeń, wobec których orzekano areszt w tym czasie, były bowiem bardzo duże, gdyż wynosiły ok. 74000-110000. Można zatem mieć wątpliwości czy przez ówczesne więzienia zdołano by przemieścić tak dużą masę ludzi, skoro populacja pozbawionych wolności w latach 1935-1938 (obliczana według stanu na 1 stycznia każdego roku) wahała się w granicach 55000-68000 osób[6]. Było to tym bardziej nierealne, jeżeli zważyć że z jednej strony niemożność wykonania kary pozbawienia wolności wobec skazanych za przestępstwa prowadziła do częstego umarzania postępowania w sposób sprzeczny z zasadą legalizmu ścigania, a z drugiej zaś problem przeciążenia więzień znajdował doraźne rozwiązanie w drodze wydawania licznych amnestii[7].

W okresie powojennym ustawą z 15 XII 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym dokonano zasadniczej reformy modelu prawa o wykroczeniach manifestującej się przede wszystkim powołaniem kolegiów orzekających przy prezydiach rad narodowych[8].

Najistotniejszą przeprowadzoną wówczas zmianą w sferze wymiaru kary było pozbawienie kolegiów prawa wymierzania aresztu, połączone z wprowadzeniem kary pracy poprawczej, co miało oznaczać przejście z represyjnego na wychowawczy charakter orzecznictwa karno-administarcyjnego. Istnieją jednak podstawy, by sądzić, że na taką właśnie decyzję ustawodawcy wpłynąć musiała również istniejąca w tym okresie krytyczna sytuacja w zakresie egzekwowania kar aresztu, orzeczonych w sprawach o wykroczenia. Najlepszym tego dowodem może być fragment rządowego uzasadnienia wspomnianego aktu prawnego, w którym stwierdzono m. in., że „zasądzonych kar aresztu nie odbyło 425000 osób. W roku 1950 na 57815 osób nie wykonano zupełnie tej kary w stosunku do 15577. Brak

---

[4] Rozporządzenie Prezydenta RP z 7 czerwca 1928 r. o areszcie domowym (Dz. U. nr 26, poz. 228).

[5] *Mały Rocznik Statystyczny z 1938 roku*, s. 347, *Mały Rocznik Statystyczny z 1939 roku*, s. 359.

[6] *Mały Rocznik Statystyczny z 1939 roku*, s. 368.

[7] L. Radzinowicz: *Kryzys polskiego ustroju penitencjarnego*, „Gazeta Sądowa Warszawska" nr 42/1935.

[8] Szerzej na temat tej reformy por. W. F. Dąbrowski: *Zagadnienia ogólne orzecznictwa karno-administracyjnego w PRL*, Poznań 1970, s. 44 i n. oraz J. Skupiński: *Model...*, s. 112 i n.

aresztów w wielu miastach i gminach nie pozwala w ogóle na wykonywanie tej kary"[9]. Aby uniknąć nieporozumień, należy wyjaśnić, że kara aresztu nie została bynajmniej wyeliminowana z katalogu reakcji przewidzianych dla sprawców wykroczeń. Zmiana polegała jedynie na tym, że jeżeli „społeczna szkodliwość czynu, stopień zawinienia lub inne ważne okoliczności" wymagały orzeczenia aresztu, kolegium mogło przekazać sprawę na drogę postępowania sądowego. Jak akcentowano w późniejszym piśmiennictwie, „przyjęto tu zasadę, że kara pozbawienia wolności może być w zasadzie nałożona tylko przez sąd i w postępowaniu sądowym, dającym maksimum gwarancji obrony"[10].

Od zasady tej odstąpiono, niestety, w kolejnej reformie prawa o wykroczeniach, wyraźnie zmierzającej do zaostrzenia jego represyjności, co wiązać można zapewne z wcześniejszym poddaniem orzecznictwa kolegiów nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych[11]. Zwiastunem nowych koncepcji była ustawa z 1958 r. o zaostrzeniu odpowiedzialności karnej za chuligaństwo, która przywróciła kolegiom prawo do orzekania zasadniczej kary aresztu za wymienione w niej wykroczenia. Następnie 2 XII 1958 roku znowelizowano ustawę o orzecznictwie karno-administracyjnym[12], znosząc karę pracy poprawczej oraz rozszerzając uprawnienia kolegiów do orzekania aresztu na kilkanaście dalszych wykroczeń, przywracając równocześnie w tych przypadkach zaskarżalność orzeczenia do sądu. Późniejsze ustawodawstwo stopniowo powiększało katalog czynów, za które kolegia władne były wymierzyć analizowaną przez nas karę. Natomiast za pozostałe wykroczenia zagrożone aresztem kara ta, podobnie jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, mogła być orzeczona jedynie przez sąd w razie przekazania mu sprawy przez kolegium.

Jak wykazują materiały statystyczne, udział kary aresztu wynoszący w latach 1959-1962 1,2-1% zwiększył się poczynając od 1963 r. do ok. 1,5%[13]. Środek ten w znakomitej większości przypadków stosowano wobec sprawców wykroczenia zakłócenia w stanie nietrzeźwym porządku publicznego, np. w 1962 r. wymierzono im 92% ogółu orzeczonych przez kolegia aresztów[14]. Nie mniej istotne było i to, że czyn ten zdecydowanie dominował w strukturze tzw. wykroczeń „alkoholowo-chuligańskich" (96%)[15]. Ponieważ od 1963 r. miała miejsce inspirowana przez MSW akcja zmierzająca do zaostrzenia represji za wykroczenia o charakterze chuligańskim, efektem jej był wskazany wyżej wzrost wymierzania najsuro-

---

[9] Uzasadnienie do projektu ustawy o orzecznictwie karno-administracyjnym (Sejm Ustawodawczy RP, druk 995, s. 7).

[10] M. Zimmermann: *Orzecznictwo karno-administracyjne*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 413.

[11] Uchwała Rady Ministrów z 7 grudnia 1954 r. o zakresie działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz jego organów terenowych (M. P. nr 8, poz. 83).

[12] Ustawa z 2 grudnia 1958 r. o zmianie ustawy z 15 grudnia 1951 r. o orzecznictwie karno-administracyjnym (Dz. U. nr 77, poz. 396). Szerzej na temat ustawy por. W. F. Dąbrowski: *Zagadnienia...*, s. 60 i n., J. Skupiński: *Model...*, s. 138 i n.

[13] M. Zimmermann: *Orzecznictwo karno-administracyjne*, „Studia Prawnicze" 1965, nr 7, s. 176.

[14] *Polityka karna*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne", 1/1961, s. 21, *Organa resortu spraw wewnętrznych realizują postanowienia ustawy o zwalczaniu chuligaństwa*, „Problemy Alkoholizmu" 1964, nr 9-10, s. 21.

[15] E. Syzdul: *Kształtowanie się przestępstw i wykroczeń z ustawy o zwalczaniu alkoholizmu w latach 1963-1965*, „Problemy Alkoholizmu", 1968, nr 8-9, s. 3.

wszej kary[16]. Okoliczność ta tłumaczy jednocześnie, że tego rodzaju „akcje" czy dyrektywy miały znacznie większy wpływ na praktykę orzekania aresztu aniżeli zmiany legislacyjne. Większość bowiem ustaw szczególnych przyznających kolegiom uprawnienia do wymierzania tego środka wydano w latach 1959-1961, a więc w okresie, kiedy udział aresztu był ustabilizowany. W świetle tych uwag można dostrzec niekonsekwencję w wytycznych MSW, które z jednej strony podkreślały wyjątkowy charakter aresztu, z drugiej zaś zawsze obligowały do zaostrzenia polityki represyjnej wobec sprawców wykroczeń alkoholowo-chuligańskich[17], chociaż realizowana w stosunku do nich polityka karania zaczęła wkrótce wywoływać uwagi krytyczne w doktrynie[18].

Jak zaznaczono, zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym, karę aresztu mogły orzekać również sądy w sprawach przekazanych im przez kolegia. Badacze stwierdzili jednak, że w praktyce pozbawienie wolności stosowane jest w zasadzie tylko za te czyny, za które ustawa pozwala kolegiom wymierzać areszt[19]. W ten sposób w praktyce orzecznictwa miało miejsce odwrócenie proporcji, jako że to co powinno być zasadą, czyli wyłączne prawo sądów do pozbawienia wolności, było w rzeczywistości jedynie wyjątkiem.

Co się tyczy natomiast polityki karnej sądów w sprawach przekazanych im na skutek skarg składanych przez ukaranych, to badania dowodziły, że nie była ona przesadnie liberalna, co być może wiązało się z faktem, iż 90,2% rozpoznanych przypadków dotyczyły zakłócania porządku publicznego w stanie nietrzeźwym[20]. Wykazały one bowiem, że sąd orzekł karę aresztu w takim samym wymiarze, jak kolegium wobec 37,4% badanych, zaś w stosunku do blisko co piątego skazanego (18,4%) złagodzenie kary również polegało na orzeczeniu aresztu, tyle tylko, że w niższym wymiarze.

Ukarani aresztem za wykroczenia, z uwagi na brak odrębnego statusu, odbywali karę wspólnie ze skazanymi za przestępstwa[21]. Liczby ukaranych tym środkiem (zwłaszcza w postaci kary zastępczej za nieuiszczoną grzywnę) stanowiły poważne obciążenie dla przepełnionych w tym czasie więzień. Doszło nawet do tego, że w ówczesnym piśmiennictwie jedni podnosili, iż „polski system więzienny nie jest należycie przygotowany do wykonywania aresztu administracyjnego"[22], inni zaś uskarżali się, że „dysproporcje pomiędzy potrzebami wyni-

---

16 *Organa resortu...*, s. 17.

17 *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administracyjnego na rok 1960*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających" 1960, nr 2, s. 2.; *Nasze aktualne zadania*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1964, nr 1, s. 4.; *Polityka...*, s. 19-21; *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie orzecznictwa karno-administarcyjnego na rok 1965*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1965, nr 2, s. 2.

18 A. Gubiński: *Areszt zasadniczy i zastępczy*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1963, nr 6, s. 61-62; L. Falandysz: *Czynnik nietrzeźwości w przestępstwie o charakterze chuligańskim*, „Problemy Alkoholizmu" 1967, nr 8, s. 9-12.

19 A. Gubiński: *op. cit.*, s. 54.

20 A. Góral: *Orzecznictwo karno-administracyjne sądów*, „Zeszyty Problemowo-Analityczne" 1966, nr 4, s. 9-10.

21 Zarządzenie Rady Ministrów z 5 marca 1959 r. w sprawie wykonywania kar aresztu orzeczonych przez kolegia karno-administracyjne przy prezydiach rad narodowych (Dz. U. nr 20, poz. 126).

22 S. Walczak: *Wykonanie kar aresztu orzeczonych przez kolegia*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1963, nr 6, s. 33.

kającymi z polityki karnej, a możliwościami więziennictwa są na dłuższą metę nie do utrzymania"[23].

Kolejna ustawa nowelizująca prawo o wykroczeniach, wydana w 1966 r.[24] przywróciła kolegiom pełne prawo wymierzania aresztu. W dążeniu jednak do ograniczenia stosowania tego środka zmieniała dyrektywę wymiaru kary za wykroczenia obwarowane sankcją zbudowaną alternatywnie. Stanowiła ona, iż orzeczenie aresztu jest możliwe, jeżeli „przemawia za tym waga popełnionego czynu albo okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy lub gdy sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie".

Pomimo nadania karze aresztu charakteru środka wyjątkowego częstość jej orzekania nie uległa bynajmniej oczekiwanemu zmniejszeniu. Udział jej bowiem kształtujący się w latach 1968-1970 na poziomie ok. 1% zwiększył się w 1971 r. do 1,7%[25], zaś wzrost ów wiązał się niewątpliwie z przeprowadzoną jesienią tego roku akcją pod kryptonimem „Porządek". Konsekwencją tej akcji skierowanej przeciwko „marginesowi społecznemu" było wzmożenie ścigania i zaostrzenia represji przejawiającej się zwłaszcza w częstszym stosowaniu aresztu, które ponownie objęły sprawców wykroczeń zwanych alkoholowo-chuligańskimi[26].

2. Zgodnie z założeniami twórców obowiązującego kodeksu wykroczeń z 1971 r. areszt został potraktowany „jako środek o charakterze wyjątkowym"[27]. Do dotychczasowego ograniczenia stosowania tej kary, gdy przemawia za tym „waga czynu lub okoliczności sprawy świadczą o demoralizacji sprawcy albo sposób jego działania zasługuje na szczególne potępienie", dodano niedopuszczalność wymierzania aresztu za wykroczenia popełnione z winy nieumyślnej. W tym też celu zamieszczono humanitarnie zorientowany przepis, stanowiący, iż nie można wymierzyć aresztu, „jeżeli warunki osobiste sprawcy uniemożliwiają odbycie tej kary". Z drugiej jednak strony rozszerzono ustawowy zakres dopuszczalności stosowania tego środka, gdyż w przypadku recydywy szczególnej wprowadzono możliwość wymierzenia aresztu, nawet jeżeli kara ta nie była przewidziana w sankcji naruszonego przepisu. Ponadto dolna ustawowa granica wymiaru aresztu została podwyższona z jednego dnia do tygodnia, co uzasadniono tym, że w tak krótkim wymiarze kara ta „pozbawiona jest walorów wychowawczych, a i od strony czysto represyjnej nie spełnia swego zadania"[28]. Znamienne było również i to, że w momencie uchwalenia kodeksu liczba wykroczeń zagrożonych najsurowszym środkiem nie została bynajmniej zmniejszona i oceniano

[23] Z. Karl: *Pojemność więzień a polityka karna*, „Przegląd Więziennictwa" 1960, nr 1, s. 31.

[24] Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw jako wykroczeń do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz. U. nr 23, poz. 149).

[25] Por. następujące prace E. Pacholarz: *Analiza orzecznictwa K-A za rok 1968*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1969, nr 2, s. 50 i n.; *Orzecznictwo karno-administracyjne w 1969 roku*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1970, nr 3, s. 5 i n.; *Orzecznictwo karno-administarcyjne w 1970 roku*, „Zagadnienia Karno-Administracyjne" 1971, nr 2, s. 24 i n.; *Orzecznictwo kolegiów w 1971 roku*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1972, nr 2, s. 16 i n.

[26] W. Szczepański: *Akcja „Porządek" i kolegia*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1971, nr 2, s. 42 i n.

[27] *Prawo o wykroczeniach (Projekt)*, Warszawa 1970, s. 106.

[28] *Ibid.*, s. 107.

ją jako zbyt dużą[29], zaś w trakcie jego obowiązywania uległa nawet dalszemu rozszerzeniu. W efekcie areszt figuruje w sankcjach 80 przepisów zawartych w k.w. lub w pochodzących z różnych lat ustaw szczególnych, przy czym w 95% przypadków jego wymiar przewidziany jest w maksymalnej wysokości[30].

Oprócz nadmiernie szerokiego ustawowego zakresu stosowania tego środka, unormowania dotyczące aresztu nie wzbudzały w zasadzie zastrzeżeń. Uwagi krytyczne, zgłaszane zresztą już w trakcie dyskusji nad projektem, wzbudzał natomiast brak wystarczającej kontroli sądowej nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia[31]. Całkowicie bowiem wymykały się tej kontroli inne aniżeli wymierzenie aresztu zasadniczego, orzeczenia kolegium mogące skutkować pozbawieniem wolności, którymi nie zajmujemy się w niniejszym opracowaniu[32]. Problem ten jednakże dotyczył również analizowanego przez nas środka, ponieważ w przypadku wymierzenia aresztu w postępowaniu przyspieszonym kontrola sądowa, aczkolwiek ustawowo zastrzeżona, miała charakter czysto iluzoryczny. Z uwagi bowiem na natychmiastową wykonalność orzeczenia zapadłego w tym postępowaniu, rozpoznanie sprawy przez sąd na skutek złożonej skargi trwało zazwyczaj kilka tygodni, przez który to czas ukarany zdążył już faktycznie odbyć przynajmniej znaczną część wymierzonego aresztu.

W pierwszej dekadzie obowiązywania k.w. udział kary aresztu ustabilizował się w granicach 1,4-1,5%, a więc był wyższy niż przez większość okresu poprzedzającego uchwalenie kodyfikacji[33]. Zważywszy, że kodeks podkreślał wyjątkowy charakter tej kary, a zalecenia wytycznych z 1973 r. nakazywały ograniczenie jej orzekania do „niezbędnego minimum"[34], nie należy się dziwić, że przedstawiona praktyka orzecznictwa wywoływała zastrzeżenia w doktrynie[35]. Nie bez znaczenia dla tej krytyki było również i to, że, podobnie jak poprzednio, karę tę orzekano

---

29 A. Marek: *Polskie prawo wykroczeń*, Warszawa 1975, s. 55.

30 J. Jakubowska-Hara: *Ustawowy wymiar kary w części szczególnej prawa wykroczeń (kary zasadnicze)*, „Przegląd Prawa Karnego" 1990, nr 1, s. 58.

31 J. Skupiński: *Model orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo" 1970, nr 8-9, s. 280; S. Waltoś: *Postępowanie szczególne w polskim procesie karnym*, Warszawa 1973, s. 305 i n.; M. Olszewski: *Kontrola sądowa nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia – de lege ferenda*, „Państwo i Prawo" 1976, nr 1-2, s. 194 i n.; A. Gubiński: *O niektórych kierunkach orzecznictwa kolegiów do spraw wykroczeń w latach 1972-1975*, „Państwo i Prawo" 1976, nr 3, s. 79-80.

32 Dotyczyło to aresztu zastępczego za nieuiszczoną grzywnę i uchylanie się od wykonywania kary ograniczenia wolności oraz zarządzenia wykonania warunkowo zawieszonej kary aresztu.

33 J. Szumski: *Środki stosowane wobec sprawców wykroczeń* (w:) praca zbiorowa pod red. J. Skupińskiego: *Problemy recydywy i drobnej przestępczości w prawie Polski i RFN*, Ossolineum 1984, s. 182.

34 *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych z 26 czerwca 1973 r. co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1973, nr 4-5.

35 A. Gubiński: *O niektórych...*, s. 74-76; Id. *Ewolucja stosowanych przez kolegia środków karnych i zasad wymierzania kary*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1977, nr 6, s. 35-36.; J. Skupiński: *Kierunki doskonalenia polskiego prawa wykroczeń*, „Studia Prawnicze" 1981, nr 4, s. 10-11.; Z. Gostyński: *O potrzebie nowelizacji przepisów postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Państwo i Prawo" 1981, nr 4, s. 47-48. Warto zauważyć, że w latach siedemdziesiątych zbiorowość uwięzionych za przestępstwa i wykroczenia w przeliczeniu na 100 tys. ludności wahała się w granicach 250-300 osób i była kilkakrotnie wyższa niż we wszystkich krajach Europy Zachodniej (J. Jasiński: *Punitywność systemów karnych*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 6, s. 64 i n.).

w ok. 80% wobec sprawców wykroczenia polegającego na zakłóceniu porządku lub spokoju publicznego pod wpływem alkoholu albo w warunkach chuligańskich, przy czym orzeczenia te zapadały najczęściej właśnie w postępowaniu przyspieszonym[36]. Okoliczność ta była o tyle istotna, że badania kryminologiczne dostarczyły już wystarczająco dużo informacji na temat sprawców tych czynów. Wynikało z nich m. in., że w przeważającej mierze są oni albo uzależnieni od alkoholu, albo intensywnie pijący, a więc w poważnym stopniu zagrożeni nałogiem, w związku z czym byli już z reguły niejednokrotnie karani za takie same wybryki alkoholowo-chuligańskie i zatrzymywani w izbach wytrzeźwień. Osoby te wykazywały nadto inne objawy nieprzystosowania społecznego, zaś szczególnie niepokojący był relatywnie poważny udział w tej grupie ludzi młodych. Była to zatem populacja uznawana przez kryminologów za niepodatną na jakiekolwiek oddziaływania represyjne zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności, wymagająca natomiast przede wszystkim leczenia przeciwalkoholowego[37]. W tej sytuacji – jak słusznie zauważono – „areszt orzeczony w stosunku do takich osób jest w istocie środkiem o charakterze zabezpieczającym", jako że „usuwa ich po prostu na jakiś czas z miejsc publicznych", co wymaga poszukiwania skuteczniejszych środków, które leżą „nie w płaszczyźnie karnej, ale leczniczej"[38].

Charakteryzując praktykę stosowania aresztów przez kolegia warto przedstawić, jak była ona korygowana w owym czasie przez sądy, podkreślając, iż chodziło tu najczęściej o sprawy osób zakłócających w stanie nietrzeźwości porządek lub spokój publiczny. Wyniki badań wskazują, iż sądy nierzadko uznawały praktykę kolegiów za niewłaściwą, gdyż w wyniku rozpoznania skargi wobec ok. 30-40% sprawców orzeczono środek wolnościowy. Jednakże pozostałym 2/3 skarżącym, a były to głównie osoby ukarane w postępowaniu przyspieszonym, również sąd wymierzył areszt, chociaż wobec mniej więcej co trzeciego-czwartego z tej grupy orzekł pozbawienie wolności w niższym wymiarze[39].

W świetle tych uwag zrozumiałe jest, że – zdaniem części środowiska naukowego – zaistniała sytuacja wymagała zmian legislacyjnych, czego wyrazem były dwa postulaty skierowane pod adresem ustawodawcy. Autorzy pierwszego z nich wychodzili z założenia, że prawo do orzekania aresztu za wykroczenia powinno należeć wyłącznie do sądu, motywując najczęściej swoje stanowisko potrzebą zapewnienia zgodności naszego ustawodawstwa z prawami człowieka, zgodnie z którymi jedynym organem władnym pozbawić obywatela wolności jest niezawisły

[36] A. Gubiński: *Ewolucja...*, s. 35-36; J. Szumski: *Środki...*, s. 191.

[37] L. Falandysz: *Wykroczenie zakłócenia porządku publicznego*, Warszawa 1974, s. 155 i n.; E. Łojko: *Sprawcy wykroczeń o zakłócenie spokoju publicznego w stanie nietrzeźwym*, „Archiwum Kryminologii" 1974, t. VI, s. 60 i n.; S. Batawia: *Sprawcy przestępstw i wykroczeń systematycznie nadużywający alkoholu*, „Archiwum Kryminologii" 1974, t. VI, s. 111 i n.

[38] L. Falandysz: *op. cit.*, s. 171-172; A. Gubiński: *Ewolucja...*, s. 37.

[39] A. Gostyński: *Postępowanie sądowe co do orzeczeń w sprawach o wykroczenia*, Warszawa 1976, s. 192 i n.; A. Dobrzyńska: *Orzecznictwo w sprawach o wykroczenia przekazanych sądom*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1977, nr 1, s. 74 i n.; Z. Gardy: *Na drogę postępowania sądowego*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1978, nr 4-5, s. 74; J. Jakubowska-Aleksandrow: *Kontrola sądowa nad orzecznictwem kolegiów do spraw wykroczeń*, „Studia Prawnicze" 1981, nr 3, s. 147.

sąd[40]. Drugi postulat zmierzał natomiast do całkowitego wyeliminowania aresztu z katalogu kar przewidzianych dla sprawców wykroczeń[41]. Zwolennicy tej propozycji wychodzili z kolei z założenia, iż w celu zachowania właściwych proporcji w konsekwencjach spadających na sprawców czynów karalnych, w zależności od ciężaru gatunkowego popełnionych przez nich naruszeń prawa, pozbawienie wolności winno być karą przewidzianą wyłącznie dla osób odpowiadających za przestępstwa. Niektórzy z przeciwników zachowania tej kary podnosili nadto, że stosowanie jej przede wszystkim wobec uzależnionych od alkoholu sprawców zakłóceń porządku publicznego, i to w charakterze środka zabezpieczającego, jest nie tylko nieskuteczne, ale wręcz niehumanitarne[42].

Trzeba odnotować, że w latach osiemdziesiątych zarysowała się tendencja do rzadszego odwoływania się do kary aresztu. Udział jej wynoszący w 1981 r. 1,1% zmalał w latach 1984-1987 do 0,6-0,5%, a w ostatnich dwóch latach tej dekady nawet do 0,2-0,1%[43]. Ta pozytywna zmiana nie oznaczała bynajmniej, że interesujący nas problem stracił swe znaczenie, jako że miała ona dwie dosyć specyficzne przyczyny. Mianowicie po kolejnych wytycznych resortu z 1984 r.[44] nastąpiło poważne zaostrzenie polityki karnej wobec sprawców wykroczeń, przede wszystkim na skutek wydatnego nasilenia represji ekonomicznej w warunkach postępującej pauperyzacji społeczeństwa, co sprawiło, iż rolę aresztu zasadniczego zaczął przejmować areszt zastępczy za nieuiszczoną grzywnę. Tego rodzaju ukierunkowanie orzecznictwa oznaczało prawdopodobnie odradzanie się starej praktyki przechodzenia na stosowanie „ukrytego" aresztu, poprzez orzekanie grzywien w wymiarze przekraczającym możliwości płatnicze sprawców[45]. Inaczej natomiast należy oceniać spadek udziału aresztów u schyłku lat osiemdziesiątych, gdyż był on wówczas efektem zachodzących w naszym kraju przemian ustrojowo-społecznych, które niejako „wymusiły" na kolegiach złagodzenie polityki represyjnej. Te właśnie przemiany doprowadziły wkrótce do nader istotnych nowelizacji prawa o wykroczeniach, polegających na usunięciu postanowienia o natychmiastowej wykonalności orzeczeń zapadłych w postępowaniu przyspieszo-

---

[40] M. Cieślak, Z. Doda: *Węzłowe zagadnienia postępowania karnego (Ocena realizacji kodyfikacji z 1969 r.)*, „Zeszyty Naukowe IBPS" 1978, nr 9, s. 169; *J. Skupiński: Kierunki...*, s. 35; S. Frankowski: *O reformę prawa karnego*, „Polityka" 1981, nr 10; Z. Gostyński: *O potrzebie...*, s. 49; A. Marek: *Główne tendencje polityki kryminalnej na forum ONZ a reforma polskiego prawa karnego*, „Państwo i Prawo" 1983, nr 1, s. 91; J. Jakubowska-Hara: *Problemy stosowania kary aresztu wobec sprawców wykroczeń*, „Państwo i Prawo" 1984, nr 1, s. 83.

[41] J. Szumski: *Przekwalifikowywanie przestępstw w wykroczenia (Konsekwencje w sferze polityki karnej)*, „Państwo i Prawo" 1980, nr 5, s. 108, tegoż *Obszary nadmiernej represji. Areszt za wykroczenie*, „Gazeta Prawnicza" 1981, nr 9; A. Zoll: *Niektóre aspekty zwalczania czynów zabronionych z pogranicza przestępstw i wykroczeń (referat na konferencję „Rozwiązania kodeksu karnego w świetle 10 lat praktyki")*; *J. Bednarzak: W sprawie nowelizacji kodyfikacji karnej*, „Nowe Prawo" 1981, nr 3, s. 115.

[42] J. Szumski: *Przekwalifikowywanie...*, s. 108.

[43] J. Szumski: *Główne kierunki polityki karnej realizowanej przez kolegia do spraw wykroczeń w latach 1972-1989*, „Archiwum Kryminologii", t. XIX (w druku).

[44] *Wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych co do polityki orzecznictwa w sprawach o wykroczenia*, „Zagadnienia Wykroczeń" 1984, nr 6.

[45] J. Szumski: *Kolegia do spraw wykroczeń. Główne tendencje polityki karnej*, „Gazeta Prawnicza" 1988, nr 1.

nym[46], a przede wszystkim na wprowadzeniu pełnej kontroli sądowej nad orzecznictwem kolegiów i poddanie go nadzorowi Ministra Sprawiedliwości[47].

3. Opracowany niedawno projekt kodeksu wykroczeń[48] wprowadził bardzo istotną modyfikację, mającą na celu dostosowanie naszego ustawodawstwa do wymogów przewidzianych w międzynarodowych aktach poświęconych ochronie praw człowieka. Chodzi mianowicie o realizację wspomnianego już postulatu dotyczącego odebrania kolegiom prawa orzekania aresztu. Według projektowanych przepisów „jeżeli kolegium uzna, że zachodzi potrzeba orzeczenia zasadniczej kary aresztu [...] wydaje postanowienie o przekazaniu sprawy sądowi", które winno zawierać uzasadnienie. Oczywiste jest, iż tego rodzaju przekazanie nie może być wiążące dla sądu, w tym sensie, iż zawsze będzie on mógł orzec karę łagodniejszą. Niezależnie od tego sugeruje się wydatne skrócenie ustawowego wymiaru aresztu, ustalając go w granicach od 3 do 30 dni, a także uchylenie przepisu pozwalającego wymierzyć tę karę recydywiście, nawet jeżeli nie figuruje ona w sankcji. Projekt nie przewiduje żadnych szczególnych zasad, dotyczących orzekania najsurowszego środka, poza przejęciem z obowiązującego k.w. zakazu wymierzania aresztu, jeżeli warunki osobiste sprawcy uniemożliwiają odbycie tej kary. Podobnie, wzorem poprzednio omówionych aktów prawnych, statuuje się wyjątkowy charakter aresztu wprowadzając generalną dyrektywę przyznającą wyraźny prymat środkom nie polegającym na pozbawieniu wolności w sytuacjach, gdy ustawa przewiduje możliwość wyboru rodzaju kary.

Doceniając w pełni przedstawione tu propozycje, warto jednak powrócić do dawnego postulatu wyeliminowania aresztu jako kary przewidzianej dla sprawców wykroczeń. Tym bardziej że podnoszono go również w trakcie ostatniej dyskusji nad reformą szeroko rozumianego prawa karnego[49], a nadto zyskał on poparcie na forum międzynarodowym, gdyż w rezolucji kongresu AIDP z 1989 r. zostało stwierdzone, że pozbawienie wolności nie powinno być przewidziane w sankcjach za relatywnie drobne czyny, jakimi są wykroczenia[50]. Jak pamiętamy, postulat ten zmierzał m. in. do przyznania właściwej rangi zdewaluowanej u nas karze pozbawienia wolności, która, jak powszechnie wiadomo, winna znajdować zastosowanie naprawdę w ostateczności i tylko wobec sprawców prawdziwie niebezpiecznych dla społeczeństwa. Tego rodzaju podejście można by uznać za wskazówkę dla ustawodawcy, aby jako wykroczenia penalizował jedynie czyny o najniższym ładunku szkodliwości społecznej, obwarowując je wyłącznie karami nieizolacyjnymi. Niestety, ta najzupełniej racjonalna dyrektywa nie doczekała się pełnej realizacji, skoro w projekcie kodeksu karnego znajdują się przestępstwa

46 Ustawa z 29 maja 1989 r. o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i innych ustaw (Dz. U. nr 34, poz. 180).

47 Ustawa z 8 czerwca 1990 r. o zmianie: Kodeksu postępowania karnego, kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń i Kodeks pracy (Dz. U. nr 43, poz. 251).

48 Projekt kodeksu wykroczeń (redakcja z lutego 1991).

49 M. Cieślak: *Zagadnienia reformy prawa karnego*, „Palestra" 1988, nr 5, s. 48; Z. Cwiąkalski: *Uwagi do założeń reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo" 1989, nr 6, s. 51; J. Szumski: *O niektórych środkach karnych w projekcie reformy prawa wykroczeń*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 11, s. 92-93.

50 "Revue Internationale de Droit Pénal" 1989, vol. 59, s. 525.

nie zagrożone pozbawieniem wolności, zaś w projekcie kodeksu wykroczeń utrzymuje się możliwość orzekania aresztu za zachowania, które, abstrakcyjnie rzecz biorąc, winien cechować mniejszy ładunek szkodliwości społecznej, co stawia pod znakiem zapytania poprawność rozgraniczenia zakresów penalizacji w projektach obu kodeksów. W związku z powyższym, mimo rezygnacji z penalizacji w k.w. czynów stanowiących dawniej przestępstwa, można też powątpiewać czy rzeczywiście udało się zrealizować deklarowaną cechę reformy prawa o wykroczeniach, którą miał być „powrót do jego tradycyjnego zakresu, to jest do obszaru naruszeń o charakterze porządkowym" polegających na niepodporządkowaniu się różnego rodzaju nakazom i zakazom administracyjnym[51]. Jak się dowiadujemy z uzasadnienia projektu k.w. kwestia rezygnacji z kary aresztu była rozważana, jednakże „uznano jeszcze za nieuzasadnione całkowite wyeliminowanie tego środka, który może służyć oddziaływaniu wstrząsowemu". W rozwinięciu tego zapatrywania stwierdza się, że chodzi zwłaszcza o powoływane już wielokrotnie wypadki zakłócenia przez osoby będące pod wpływem alkoholu spokoju lub porządku publicznego, „zważywszy, że wobec części sprawców takich czynów grzywna nie jest skutecznym środkiem oddziaływania już choćby dlatego, że okazuje się nieściągalna lub godzi głównie nie w sprawcę a w jego rodzinę"[52]. Cytowany fragment zdaje się wskazywać, że twórcy projektu aprobują do pewnego stopnia opisaną wcześniej, a budzącą tak wiele zastrzeżeń, praktykę orzecznictwa, w ramach której kara aresztu stosowana wobec sprawców uzależnionych od alkoholu spełniała w rzeczywistości rolę środka zabezpieczającego. W świetle powyższego mając świadomość, iż problem sprowadza się w gruncie rzeczy do prawnokarnego reagowania na czyny osób wymagających oddziaływań terapeutycznych (jakich nie przewiduje projekt k.w.) powołany w uzasadnieniu argument o nieskuteczności grzywny nie może być wystarczający, gdyż z powodzeniem można go odnieść do wszystkich środków karnych. Również oczekiwanie na wstrząsowe oddziaływanie aresztu wydaje się być całkowicie pozbawione podstaw, zważywszy, że sprawcy ci działają w stanie nietrzeźwym, bez przygotowania, z reguły pod wpływem czynników sytuacyjnych, nie mówiąc już o tym, że większość z nich zdążyła się „oswoić" z zakładem karnym. Nie ulega też wątpliwości, że odebranie kolegiom prawa wymierzania aresztu nie zmieni istniejącej praktyki, tym bardziej że – jak starano się wykazać – również sądy w ramach dotychczasowej kontroli nad orzecznictwem w sprawach o wykroczenia relatywnie często stosowały wobec sprawców tych czynów pozbawienie wolności. Patrząc perspektywicznie, musimy liczyć się, iż dopuszczanie się przez nietrzeźwych zakłócania spokoju lub porządku publicznego będzie miało coraz bardziej masowy charakter w naszej rzeczywistości, jako że mające obecnie miejsce niemal całkowite wycofanie się rządu z kontroli spożycia alkoholu nie może nie przynieść również i tego rodzaju ujemnych następstw[53]. W dalszym też ciągu będą oni stanowić pokaźny odsetek ukaranych przez kolegia, ujawnianie bowiem sprawców poważnych wykroczeń obwarowanych karą aresztu (np. zatruwających środowisko naturalne) i udowad-

---

[51] A. Gubiński: *Projekt reformy części ogólnej prawa o wykroczeniach*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 6, s. 17.

[52] *Projekt...*, s. 9.

[53] J. Moskalewicz: *Kontrola nad alkoholem: relikt realnego socjalizmu w warunkach gospodarki rynkowej?*, „Problemy Alkoholizmu" 1992, nr 1, s. 7.

nianie im winy nie będzie zapewne łatwe, podczas gdy ściganie osób nietrzeźwych zakłócających spokój nie nastręcza żadnych kłopotów.

Nie możemy zatem pozostawać obojętni wobec postawionego problemu, a jedyną drogą wiodącą do jego humanitarnego rozwiązania wydaje się być wprowadzenie do przyszłego kodeksu wykroczeń środka stwarzającego sprawcy możliwość poddania się oddziaływaniom terapeutycznym (np. w postaci warunkowego dostąpienia od wymierzenia kary, którego zastosowanie byłoby uzależnione od podjęcia leczenia). Realizacja tej propozycji jawić się może z pozoru mało realna w dzisiejszej sytuacji fiskalnej kraju, nie wolno jednak zapominać, że równocześnie pozwala ona na oszczędności, ponieważ ów nowy środek zastępowałby zapewne nie mniej kosztowne pozbawienie wolności.

Ta ostatnia uwaga skłania zresztą do bardziej ogólnej refleksji, mogącej służyć jako kolejny argument przeciwko utrzymaniu kary aresztu. Otóż, jak wiadomo, kara pozbawienia wolności, niezależnie od wywoływania przez nią szeregu negatywnych konsekwencji, jest po prostu najbardziej kosztownym środkiem karnym. Wydaje się, że fatalna sytuacja gospodarcza kraju, rzutująca na kondycję finansową resortu wymiaru sprawiedliwości, nakazuje poważne traktowanie także i tego argumentu w ramach podejmowanych prób racjonalizacji systemu karnego.

SUMMARY

The article discusses and evaluates legislative solutions concerning the penalty of arrest in the Polish petty offences code, starting from the unification of the code in 1932 until its full codification in 1971. The practice of deciding about the penalty of arrest by misdemeanors courts and the supervision of the courts over the regularity of that practice were also discussed basing on statistics and empirical research. The concluding part is a discussion on the regulation of penalty of arrest in the petty offences code under preparation and presentation of postulates de *lege ferenda*.